



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Supermarkt Haarlem. Processuele connexiteit
Tjepkema, M.K.G.

Citation

Tjepkema, M. K. G. (2016). Supermarkt Haarlem. Processuele connexiteit. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2016(38), 2272-2281. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/46522>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/46522>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2016/365**AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE
RAAD VAN STATE**

15 juni 2016, nr. 201504006/1/A2

(Mrs. J.E.M. Polak, B.J. van Ettekoven, N. Verheij)
m.nt. M.K.G. Tjepkema

Art. 1:3 Awb; art. 1 onder 2, 2 lid 1 Nadeelcompensatieverordening voor infrastructurele werken 2005

ECLI:NL:RVS:2016:1652

Processuele connexiteit. Ook wanneer geen expliciet beroep is gedaan op een verordening, ligt het op de weg van het bestuursorgaan om te bezien of een nadeelcompensatieverordening van toepassing is. Een restrictieve uitleg van het toepassingsbereik van de nadeelcompensatieverordening die tot gevolg heeft dat niet de bestuursrechter maar de civiele rechter bevoegd is om te oordelen over een verzoek om vergoeding van schade als gevolg van feitelijk handelen ligt in het licht van de huidige rechtsontwikkeling (de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50)) niet voor de hand.

Appellant 2 heeft bij brief van 8 september 2011 gevraagd om nadeelcompensatie. Het college heeft dat verzoek blijkens het besluit van 5 december 2013 ook als zodanig opgevat. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college het verzoek om

nadeelcompensatie zowel in processueel als in materieel opzicht heeft beoordeeld op grond van de nadeelcompensatieverordening. Anders dan het college betoogt, doet daar niet aan af dat appelland 2 niet expliciet een beroep heeft gedaan op deze verordening. Het lag op de weg van het college in het kader van een zorgvuldige besluitvorming te bezien of de nadeelcompensatieverordening van toepassing was. Dit lag te meer voor de hand nu het college zich op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade het gevolg is van feitelijke uitvoeringshandelingen van infrastructurele werken door of in opdracht van de gemeente Haarlem en de nadeelcompensatieverordening op vergoeding van dergelijk nadeel ziet. Daarbij komt dat het college bij brief van 1 augustus 2011, waarbij nadere gegevens zijn opgevraagd, heeft gewezen op de nadeelcompensatieverordening. De omstandigheid dat het college voor de behandeling van het verzoek geen leges heeft geheven, is niet bepalend voor de vraag of een verzoek om nadeelcompensatie is gedaan, waarop de nadeelcompensatieverordening ziet. Dat het college het verzoek heeft beoordeeld aan de hand van het *égalité*-beginsel, leidt evenmin tot het oordeel dat het college geen toepassing heeft gegeven aan de nadeelcompensatieverordening, nu, anders dan het college kennelijk veronderstelt, dat beginsel ook ten grondslag ligt aan die verordening. Tot slot ligt een restrictieve uitleg van het toepassingsbereik van de nadeelcompensatieverordening met als gevolg, dat niet de bestuursrechter maar de civiele rechter dit geschil inhoudelijk zou moeten beslechten, niet in de rede gelet op de huidige rechtsontwikkeling. In de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (Stb. 2013/50) is neergelegd dat de bestuursrechter, onder meer, exclusief bevoegd is te oordelen over besluiten op verzoek om vergoeding van schade als gevolg van feitelijk handelen door een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak.

De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat de plaatsing van een bergbezinkbassin aan het Stuyvesantplein en de vervanging van de riolering op deze locatie alsmede in de directe omgeving van het plein aangemerkt kan worden als een infrastructureel werk van substantiële omvang en duur als bedoeld in de nadeelcompensatieverordening. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat de werkzaamheden meer dan een jaar hebben geduurd en van invloed zijn geweest op de verminderde bereikbaarheid van de supermarkt tijdens deze periode. Anders dan het college heeft betoogd, biedt de tekst van de nadeelcompensatieverordening noch de toelichting daarop grond voor het oordeel dat werkzaamheden meerdere jaren zouden moeten duren voordat schade als gevolg van die werkzaamheden voor compensatie in aanmerking

zou kunnen komen. In de artikelsgewijze toelichting onder art. 1 is vermeld dat bewust geen invulling is gegeven aan de termen substantiële omvang en duur om een individuele belangenafweging mogelijk te maken. Dat werkzaamheden meerdere jaren zouden moeten duren om aanspraak te kunnen maken op nadeelcompensatie, zou ook in strijd zijn met het *égalité*-beginsel, op grond waarvan aspecten als aard, duur en intensiteit van werkzaamheden in samenhang met de daardoor veroorzaakte schade moeten worden beschouwd voor het antwoord op de vraag of schade al dan niet tot het normaal ondernemersrisico of normaal maatschappelijk risico hoort. Van een boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgend nadeel kan sprake zijn als een maatregel weliswaar als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, maar een individueel belang ten gevolge van een zodanige maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198. De conclusie is derhalve, dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college het bezwaar van appelland sub 2 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Uitspraak op de hoger beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appelland 2, gevestigd te Haarlem, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 7 april 2015 in zaak nr. 14/3106 in het geding tussen: appelland 2 en het college.

Procesverloop

Bij besluit van 5 december 2013 heeft het college het verzoek van appelland 2 (hierna: appelland 2) om nadeelcompensatie afgewezen.

Bij besluit van 1 juli 2014 heeft het college het door appelland 2 daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 7 april 2015 heeft de rechtbank het door appelland 2 daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 1 juli 2014 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Appelland 2 heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft gebruik gemaakt van de geboden mogelijkheid te repliceren.

Appellant 2 heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 18 september 2015 heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 5 december 2013 gegrond verklaard, dat besluit herroepen en de weigering om nadeelcompensatie toe te kennen gehandhaafd.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft van der Wijden daarover een zienswijze gegeven.

Het college en van der Wijden hebben nadere stukken overgelegd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 maart 2016, waar appellant 2, vertegenwoordigd door directeur X., en mr. R.M. Rensing, advocaat te Haarlem, en het college, vertegenwoordigd door mr. R.M. Pieterse, advocaat te Middelburg, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Appellant 2 exploiteert een supermarkt aan het Stuyvesantplein te Haarlem. In 2010 is de supermarkt verbouwd en is het assortiment uitgebreid. Zij heeft verzocht om nadeelcompensatie omdat haar omzet is gedaald als gevolg van infrastructurele werkzaamheden in de directe nabijheid van de supermarkt. In de periode van maart 2011 tot en met april 2012 is een bergbezinkbassin aangelegd en is de riolering vervangen. Door de werkzaamheden is de supermarkt verminderd bereikbaar geweest. Het geschil ziet op de vraag of de omzetsdaling als gevolg van de werkzaamheden tot het normaal ondernemersrisico van appellant 2 hoort.

2. Het college heeft het verzoek bij besluit van 5 december 2013 afgewezen. Hiermee wijkt het college ten dele af van het advies van Lengkeek Expertises van 13 november 2013. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de werkzaamheden slechts een maand langer dan een jaar hebben geduurd en als een normaal maatschappelijke ontwikkeling moeten worden aangemerkt. Appellant 2 had derhalve rekening moeten houden met nadeel als gevolg van deze werkzaamheden. Nu hij niet in het bijzonder is getroffen door de werkzaamheden en de gestelde omzetsderving van 11,9% niet boven de drempel van 15% van de gemiddelde jaarlijkse omzet over 2008, 2009 en 2010 komt, valt de schade binnen het normaal ondernemersrisico van appellant 2 en moet zij die schade zelf dragen.

2.1. Lengkeek Expertises heeft in het advies van 13 november 2013 geconcludeerd dat de omzetsderving onder de omzetsdrempel van 15%

blijft en geadviseerd het verzoek af te wijzen. Daaraan is toegevoegd dat in het geval wordt uitgegaan van een brutowinstdrempel, appellant 2 aanspraak maakt op nadeelcompensatie. De berekende brutowinstderving van 18,8% komt uit boven de drempel van 15% van de gemiddelde brutowinst, berekend over 2008, 2009 en 2010. Lengkeek Expertises stelt vervolgens voor om op het berekende margeverlies een korting van 25% wegens normaal ondernemersrisico toe te passen en aan appellant 2 een bedrag van € 58.838 aan nadeelcompensatie toe te kennen.

3. Bij besluit van 1 juli 2014 heeft het college het bezwaar tegen de afwijzing niet-ontvankelijk verklaard. Hiermee is het college afgeweken van het advies van de Commissie beroep- en bezwaarschriften van 19 februari 2014. Volgens het college is het gestelde schadeveroorzakende handelen feitelijk handelen en kan de beslissing op het verzoek om vergoeding van schade als gevolg van feitelijk handelen niet als een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) worden aangemerkt. Daarnaast stelt het college dat de gemeentelijke Nadeelcompensatieverordening voor infrastructurele werken 2005 (hierna: de nadeelcompensatieverordening) niet van toepassing is en dus geen grond biedt om de afwijzing van het verzoek als besluit aan te merken. Het college erkent dat het om een omvangrijk project en ingrijpende werkzaamheden gaat. De nadeelcompensatieverordening is volgens het college niet van toepassing, omdat geen sprake is van een grootschalig infrastructureel werk dat meerdere jaren heeft geduurd. Nu de werkzaamheden 13 maanden hebben geduurd en de onderneming steeds bereikbaar is gebleven, kan appellant 2 geen beroep doen op de nadeelcompensatieverordening, aldus het college.

3.1. In het advies van 19 februari 2014 van de Commissie beroep- en bezwaarschriften is, onder meer, vermeld dat de nadeelcompensatieverordening van toepassing is. Op grond van de nadeelcompensatieverordening kan nadeel als gevolg van de feitelijke uitvoering van infrastructurele werken voor vergoeding in aanmerking komen. De afwijzing van het verzoek is dus een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Voorts is in het advies vermeld dat appellant 2 aanspraak maakt op vergoeding van nadeel en wordt geadviseerd appellant 2 € 15.835 aan nadeelcompensatie toe te kennen. Dit bedrag behelst de totale brutowinstderving van € 78.451 – € 62.616 (15% van de gemiddelde brutowinst over 2008 tot en met 2010) = € 15.835.

4. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak overwogen dat het college de nadeelcompensatieverordening heeft toegepast om te

beoordelen of appellant 2 in aanmerking komt voor vergoeding van nadeel. Het college heeft de aanvraag in behandeling genomen, verzocht om aanlevering van nadere gegevens en een deskundige ingeschakeld. Bij besluit van 5 december 2013 heeft het college de afwijzing van het verzoek op inhoudelijke gronden gemotiveerd. Nu de afwijzing van het verzoek een besluit is, heeft het college het door van der Wijden gemaakte bezwaar tegen de afwijzing van het verzoek ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

De rechtbank heeft vervolgens om proceseconomische redenen overwogen dat het college bij het nieuw te nemen besluit ervan moet uitgaan dat de werkzaamheden moeten worden aangemerkt als een infrastructureel werk van substantiële omvang en duur als bedoeld in de nadeelcompensatieverordening.

5. Het hoger beroep van het college is, anders dan appellant 2 heeft betoegd, ontvankelijk. Bij het hoger beroepschrift, ingediend door de vertegenwoordiger van het college, ontbrak een besluit van het college tot het instellen van hoger beroep als bedoeld in artikel 160, eerste lid aanhef en onder f van de Gemeentewet. Bij brief van 11 maart 2016 heeft het college een machtiging van 30 juni 2015 overgelegd, die een bevestiging inhoudt van een op 23 april door mr. T. Schade per e-mail namens het college gegeven opdracht tot het instellen van hoger beroep. Bij de brief van 11 maart 2016 is gevoegd een mandaatbesluit waaruit blijkt dat mr. T. Schade in ondermandaat de aan het hoofd juridische zaken gemandateerde bevoegdheden mag uitoefenen. Uit het Mandateringsbesluit gemeente Haarlem van 1 maart 2014 blijkt, voor zover thans van belang, dat het afdelingshoofd bevoegd is gemeentelijke bestuursorganen te vertegenwoordigen bij het voeren van rechtsgedingen, inclusief alle handelingen ter voorbereiding daarop.

6. Het college betoegt in hoger beroep dat het geen besluit op het verzoek om nadeelcompensatie, althans geen inhoudelijke beslissing op grond van de nadeelcompensatieverordening heeft genomen, zodat het bezwaar terecht niet ontvankelijk is verklaard. Daartoe voert het college aan dat de nadeelcompensatieverordening in het besluit van 5 december 2013 niet als zodanig wordt genoemd. Evenmin is toegelicht dat de werkzaamheden kunnen worden aangemerkt als een infrastructureel werk als bedoeld in artikel 1 sub 2 en artikel 2, eerste lid, van de nadeelcompensatieverordening. Dat geen toepassing is gegeven aan de nadeelcompensatieverordening blijkt voorts uit de omstandigheid dat geen leges zijn geheven. Dat een deskundige is ingeschakeld, getuigt van zorgvuldige besluitvorming. Dat het verzoek op inhoudelijke gronden is afgewezen,

betekent evenmin dat de nadeelcompensatieverordening is toegepast. Daaruit blijkt slechts dat het verzoek is beoordeeld op de grondslag van het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten (het *égalité*-beginsel), aldus het college.

De rechtbank heeft volgens het college miskend dat de werkzaamheden niet kunnen worden aangemerkt als een infrastructureel werk van substantiële omvang en duur, zoals bedoeld in de nadeelcompensatieverordening. Daartoe stelt het college dat de werkzaamheden niet meerdere jaren hebben geduurd. Daarnaast zijn de werkzaamheden gefaseerd uitgevoerd. Ook is er steeds voor bereikbaarheid door middel van loopplanken gezorgd en is de supermarkt altijd bereikbaar geweest voor voetgangers en fietsers, aldus het college.

7. In artikel 1, onder b, van de nadeelcompensatieverordening is bepaald dat onder infrastructurele werken wordt verstaan: de door of in opdracht van de gemeente Haarlem uit te voeren infrastructurele werken van substantiële omvang en duur in het publieke belang.

Ingevolge artikel 2 kent het college, op verzoek van degene die nadeel heeft geleden als gevolg van de feitelijke uitvoering van infrastructurele werken door of in opdracht van de gemeente Haarlem, nadeelcompensatie toe naar billijkheid, voor zover de schade redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven en voor zover vergoeding van het nadeel niet op andere wijze is gewaarborgd.

8. Appellant 2 heeft bij brief van 8 september 2011 gevraagd om nadeelcompensatie. Het college heeft dat verzoek blijkens het besluit van 5 december 2013 ook als zodanig opgevat. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college het verzoek om nadeelcompensatie zowel in processueel als in materieel opzicht heeft beoordeeld op grond van de nadeelcompensatieverordening. Anders dan het college betoegt, doet daar niet aan af dat appellant 2 niet expliciet een beroep heeft gedaan op deze verordening. Het lag op de weg van het college in het kader van een zorgvuldige besluitvorming te bezien of de nadeelcompensatieverordening van toepassing was. Dit lag te meer voor de hand nu het college zich op het standpunt heeft gesteld dat de gestelde schade het gevolg is van feitelijke uitvoeringshandelingen van infrastructurele werken door of in opdracht van de gemeente Haarlem en de nadeelcompensatieverordening op vergoeding van dergelijk nadeel ziet. Daarbij komt dat het college bij brief van 1 augustus 2011, waarbij nadere gegevens zijn opgevraagd, heeft gewezen op de nadeelcompensatieverordening. De omstandigheid dat het college voor de behandeling van het verzoek geen leges heeft geheven, is

niet bepalend voor de vraag of een verzoek om nadeelcompensatie is gedaan, waarop de nadeelcompensatieverordening ziet. Dat het college het verzoek heeft beoordeeld aan de hand van het *égalité*-beginsel, leidt evenmin tot het oordeel dat het college geen toepassing heeft gegeven aan de nadeelcompensatieverordening, nu, anders dan het college kennelijk veronderstelt, dat beginsel ook ten grondslag ligt aan die verordening. Tot slot ligt een restrictieve uitleg van het toepassingsbereik van de nadeelcompensatieverordening met als gevolg, dat niet de bestuursrechter maar de civiele rechter dit geschil inhoudelijk zou moeten beslechten, niet in de rede gelet op de huidige rechtsontwikkeling. In de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten (*Stb.* 2013, 50) is neergelegd dat de bestuursrechter, onder meer, exclusief bevoegd is te oordelen over besluiten op verzoek om vergoeding van schade als gevolg van feitelijk handelen door een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheid of taak.

8.1. De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat de plaatsing van een bergbezinkbassin aan het Stuyvesantplein en de vervanging van de riolering op deze locatie alsmede in de directe omgeving van het plein aangemerkt kan worden als een infrastructuureel werk van substantiële omvang en duur als bedoeld in de nadeelcompensatieverordening. Daarbij heeft de rechtbank terecht betrokken dat de werkzaamheden meer dan een jaar hebben geduurd en van invloed zijn geweest op de verminderde bereikbaarheid van de supermarkt tijdens deze periode.

Anders dan het college heeft betoogd, biedt de tekst van de nadeelcompensatieverordening noch de toelichting daarop grond voor het oordeel dat werkzaamheden meerdere jaren zouden moeten duren voordat schade als gevolg van die werkzaamheden voor compensatie in aanmerking zou kunnen komen. In de artikelsgewijze toelichting onder artikel 1 is vermeld dat bewust geen invulling is gegeven aan de termen substantiële omvang en duur om een individuele belangenafweging mogelijk te maken. Dat werkzaamheden meerdere jaren zouden moeten duren om aanspraak te kunnen maken op nadeelcompensatie, zou ook in strijd zijn met het *égalité*-beginsel, op grond waarvan aspecten als aard, duur en intensiteit van werkzaamheden in samenhang met de daardoor veroorzaakte schade moeten worden beschouwd voor het antwoord op de vraag of schade al dan niet tot het normaal ondernemersrisico of normaal maatschappelijk risico hoort. Van een boven het normaal maatschappelijk risico uitstijgend nadeel kan sprake zijn als een maatregel weliswaar als een nor-

male maatschappelijke ontwikkeling kan worden aangemerkt, maar een individueel belang ten gevolge van een zodanige maatregel zodanig zwaar wordt getroffen, dat het uit die maatregel voortvloeiende nadeel redelijkerwijs niet ten laste van de betrokkenen dient te blijven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1198. De conclusie is derhalve, dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college het bezwaar van appelland 2 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog faalt.

9. Het hoger beroep van het college is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

10. Appellant 2 heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van het college gegrond is. Omdat het hoger beroep van het college, gelet op het voorgaande, ongegrond zal worden verklaard, is deze voorwaarde niet vervuld en komt het incidenteel hoger beroep van appelland 2 te vervallen. Aan een inhoudelijke bespreking ervan kan derhalve niet worden toegekomen.

11. Het college heeft naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank een nader advies gevraagd aan de Adviescommissie voor bezwaarschriften, welk advies is uitgebracht op 27 augustus 2015. Het advies is ten grondslag gelegd aan het besluit van 18 september 2015. Dit besluit wordt gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:19 van deze wet, geacht voorwerp te zijn van dit geding. Bij besluit van 18 september 2015 heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 5 december 2013 gegrond verklaard, dat besluit herroepen en de weigering om nadeelcompensatie toe te kennen gehandhaafd.

11.1. In het advies van 27 augustus 2015 is als uitgangspunt genomen dat de beoordeling van het verzoek om nadeelcompensatie moet worden gebaseerd op de nadeelcompensatieverordening. In het rapport is gewezen op het rapport van Dekra Experts B.V. van 11 juni 2015, dat op verzoek van het college is opgesteld. In het rapport is vermeld dat indien wordt uitgegaan van de omzet van de onderneming in 2010, het laatste jaar voor de werkzaamheden en het jaar waarin appelland 2 de hoogste omzet heeft gerealiseerd, de omzetzakelijke daling in 2011 4,45% bedraagt en in 2012 3,9%. Nu de omzetzakelijke daling beide achtereenvolgende jaren de drempel van 15% van jaaromzet van 2010 niet overstijgt, behoort de gestelde schade tot het normaal ondernemersrisico van appelland 2.

12. Appellant 2 betoogt dat het college het besluit van 18 september 2015 niet mocht baseren op het advies van 27 augustus 2015 en het rapport van Dekra Experts.

12.1. Voor zover appellant 2 betoogt dat het college Dekra Expertises niet om advies had mogen vragen, gelet op de al beschikbare adviezen van Lengkeek Expertises en de afwezigheid van nieuwe feiten, treft dit niet het gewenste doel. Het college moest naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank een nieuwe beslissing op bezwaar nemen. Het college heeft uit de uitspraken van de Afdeling, onder meer uit de uitspraak van 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1868, terecht afgeleid dat bij de beoordeling van de vraag in hoeverre de schade als gevolg van de werkzaamheden onder het normaal maatschappelijk risico valt in beginsel een drempel mag worden gehanteerd. De toepassing van een drempel moet wel deugdelijk worden gemotiveerd. Het stond het college vrij om bij het herstel van het geconstateerde gebrek in de motivering van de beslissing op bezwaar Dekra Experts de vraag voor te leggen of de toepassing van een omzetz drempel van 15% in dit geval gerechtvaardigd is, mede gelet op de verhouding tussen omzet en kosten en de kostenstructuur van de onderneming.

12.2. Appellant 2 betoogt tevergeefs dat het college geen drempel mocht toepassen, omdat de werkzaamheden niet als een normale maatschappelijke ontwikkeling kunnen worden aangemerkt. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat vervanging van riolering tot de normale werkzaamheden behoort die ter plekke ook in de lijn der verwachtingen lag. Daartoe wijst het college op het Gemeentelijk rioleringsplan, waaruit blijkt dat vanaf 2007 de riolering van de Pijnboomlaan en omgeving vervangen zou worden. De omwonenden, waaronder R.M. van der Wijden, zijn tijdig geïnformeerd over de werkzaamheden. Voor zover appellant 2 wijst op de lange duur van de werkzaamheden en de onzekerheid over het tijdstip waarop de werkzaamheden zouden worden beëindigd, is dat geen aanleiding voor een ander oordeel. De verwijzing door appellant 2 naar de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1222, gaat in dit verband niet op. In dat geval ging het om wegasluitingen die 31 maanden duurden en elkaar onaangekondigd opvolgden en om de herinrichting van de Bos en Lommerweg gedurende tien maanden. De lange duur van de wegasluitingen was niet te voorzien en de schade als gevolg van de herinrichting was al voor rekening van de gedupeerde gekomen. In dit geval hebben de werkzaamheden dertien maanden geduurd en zijn deze volgens plan uitgevoerd. Van een uitzonderlijke lange duur is dus geen sprake. Voorts is over de voortgang gecommuniceerd. Daarbij komt dat ook als geen zicht zou bestaan op het precieze moment waarop de werkzaamheden zouden worden afgerond, dit niet afdoet aan het

oordeel dat de werkzaamheden als een normale ontwikkeling zijn te beschouwen. Anders dan appellant 2 betoogt, hebben de werkzaamheden geen buitengewone aspecten en is overigens niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aan toepassing van een drempel in de weg staan. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2052.

13. Appellant 2 betoogt verder dat het college geen omzetz drempel mocht hanteren voor het vaststellen van de omvang van het normaal ondernemersrisico. Daartoe stelt appellant 2 dat het college moet uitgaan van de rapporten van Lengkeek Expertises in plaats van het rapport van Dekra Experts B.V. In de rapporten van Lengkeek Expertises is vermeld dat niet de omzet, maar de brutowinst maatgevend moet zijn voor de berekening van de omvang van de schade. Nu de brutowinstderving 18,8% van de gemiddelde brutowinst bedraagt, is appellant 2 in dat opzicht onevenredig getroffen en staat dat volgens appellant 2 aan toepassing van een omzetz drempel in de weg.

13.1. Bij het begroten van schade moeten altijd keuzes gemaakt worden. Het gaat erom dat die keuzes redelijk en aanvaardbaar zijn. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3819. Uit het advies van de Adviescommissie en het rapport van Dekra Experts B.V. volgt dat voor de berekening van de omvang van de schade een vergelijking is gemaakt tussen de situatie waarin de supermarkt zich na de wegwerkzaamheden bevindt en de hypothetische situatie waarin de supermarkt zich zou hebben bevonden indien de werkzaamheden zich niet zouden hebben voorgedaan. De omzet die naar redelijke verwachting zou zijn behaald in de schadepriode, de werkzaamheden weggedacht, wordt bepaald aan de hand van in de referentieperiode daadwerkelijk behaalde omzetten. De berekeningsmethode, waarbij gebruik wordt gemaakt van feitelijke omzetz gegevens, is controleerbaar, onder meer door inzage in de jaarrekeningen. De Adviescommissie en Dekra Experts hanteren een binnen het stelsel van nadeelcompensatie gangbare en door de Afdeling geaccepteerde methode om de schade te berekenen. De Afdeling acht de keuze voor de berekeningsmethode redelijk en aanvaardbaar.

13.2. Binnen het stelsel van nadeelcompensatie wordt de omvang van de gestelde schade doorgaans berekend door de in de schadepriode gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten te vergelijken met de gerealiseerde omzetten en daaraan gerelateerde brutowinsten in een referentieperiode. Uitgangspunt daarbij is dat deze periode in voldoende mate representatief dient te zijn voor de ontwikkeling van de om-

zetten en/of brutowinsten in de schadepriode, de schadeveroorzakende ontwikkeling weggedacht. Het is gebruikelijk om van een periode van drie jaar uit te gaan en bij een stabiel verloop van de omzetten deze te middelen en de uitkomsten daarvan als referentieomzet te hanteren. Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken indien de omzetcijfers over deze drie jaren een bestendig dalende of stijgende ontwikkeling laat zien. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3966.

In dit geval blijkt uit de omzetcijfers over 2008 tot en met 2010 dat de omzet gestaag stijgt. Daarbij komt dat de supermarkt in 2010 is verbouwd en het assortiment is uitgebreid. Middeling over drie jaren zou in dit geval tot gevolg hebben dat de verbetering van de omzet voorafgaande aan de schadepriode slechts gedeeltelijk wordt betrokken bij de schadeberekening, hetgeen nadelig zou zijn voor appelland 2. De adviescommissie heeft dus terecht de omzet van de onderneming in 2010, het laatste jaar voor de werkzaamheden, als basis genomen voor de berekening van de omzetzdaling.

13.3. De adviescommissie heeft vervolgens de omzet die naar redelijke verwachting zou zijn behaald zonder de werkzaamheden, bepaald door de in 2010 behaalde omzet te vergelijken met de werkelijke behaalde omzetten in 2011 en 2012. Hieruit volgt dat de jaaromzet in 2011 4,4% en in 2012 3,9% lager lag dan in het referentiejaar 2010.

Anders dan appelland 2 betoogt, is er geen grond voor het oordeel dat het college zich moest baseren op de in het rapport Lengkeek Expertises gehanteerde methode voor berekening van de omvang van de schade. In dit rapport wordt aangesloten bij de brutowinstderving. Daarbij gaat het allereerst om de brutowinstderving die voortvloeit uit de omzetzdaling. Deze omzetzdaling is gesteld op 11,9% ten opzichte van de gemiddelde jaarlijkse omzet in de periode 2008-2010. De weekomzet in 2010 na de verbouwing, die een positief effect had op de omzet, is tot uitgangspunt genomen. Vervolgens is die weekomzet vermenigvuldigd met het aantal weken van de schadepriode en is de daadwerkelijke in die weken gerealiseerde omzet daarvan afgetrokken. De op deze wijze berekende omzetzderving is daarna afgezet tegen de gemiddelde jaaromzet over 2008-2010. In het rapport van Lengkeek Expertises wordt daarmee verondersteld dat appelland 2 zonder de werkzaamheden ook in 2011 en 2012 de hoge omzet van eind 2010 zou zijn blijven draaien. Uit het rapport van Dekra volgt echter dat deze veronderstelling niet correspondeert met de werkelijkheid. De eerste weken van 2011 laten sterk achterblijvende resultaten ten opzichte van 2010 zien, terwijl in deze periode

overlast als gevolg van de werkzaamheden zich niet voor heeft gedaan. Ook in 2012, waarin de overlast door werkzaamheden alleen in de eerste vier maanden plaatsvond, is de omzet nauwelijks toegenomen ten opzichte van 2011, het jaar waarin de werkzaamheden zich grotendeels hebben voorgedaan.

Evenmin is er aanleiding om naast de uit deze omzetzdaling voortvloeiende brutowinstderving, ook aanvullend brutowinstverlies in aanmerking te nemen, zoals appelland 2 in navolging van Lengkeek Expertises bepleit en waardoor wordt uitgekomen op 18,8% brutowinstderving. Appelland 2 stelt dat bij een lagere omzet als gevolg van slechtere bereikbaarheid vaker producten moeten worden weggegooid wegens het verstrijken van de houdbaarheidsdatum, dan wel met korting moeten worden verkocht. Uit het rapport van Dekra Experts blijkt dat de daling van de brutowinstmarge ook andere oorzaken kan hebben dan de daling van de omzet als gevolg van de werkzaamheden, zoals een toename van de kantoorkosten in 2011 en een toename van personeelskosten.

Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat het college zich voor de berekening van de omzetzdaling en de daaruit voortvloeiende schade niet mocht baseren op het advies van de Adviescommissie en het rapport van Dekra Experts en de daarin gehanteerde methode van schadebegroting.

14. Appelland 2 betoogt tot slot dat het college geen omzetzdremmel van 15% mocht hanteren voor de beoordeling van de vergoedbaarheid van de schade.

14.1. Dit betoog treft niet het gewenste doel. Aan het college komt bij de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico beoordelingsruimte toe. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4668. Het college zal zijn beslissing over die omvang of dat risico naar behoren moeten onderbouwen. Naarmate een bestuursorgaan een hoger percentage als normaal ondernemersrisico als ondergrens hanteert, geldt dat er zwaardere eisen aan de motivering worden gesteld. De bestuursrechter toetst de besluitvorming op rechtmatigheid en daarmee aan het *égalité*-beginsel. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6926.

In dit geval heeft het college de hoogte van de drempel vastgesteld op 15% over de omzet in het referentiejaar 2010. Daarbij is gewezen op het beleid van de gemeente Haarlem, dat de afgelopen 10 jaar is toegepast.

Daargelaten of het college de hoogte van de drempel heeft mogen vaststellen op 15%, verge-

lijk de uitspraak van de Afdeling van 15 juni 2016 in zaak nr. 201502925/1/A2, waarin een drempel van 8% is gehanteerd, is in deze zaak van belang dat de daling van de omzet in 2011 van 4,4% ten opzichte van 2010 en van 3,9% in 2012, niet zodanig groot is dat de daaruit voortvloeiende schade niet tot het normaal ondernemersrisico behoort.

15. De slotsom is dat het beroep van appellant 2 tegen het besluit van 18 september 2015 ongegrond is. De als gevolg van de werkzaamheden geleden schade behoort tot het normaal ondernemersrisico van appellant 2 en komt niet voor vergoeding in aanmerking.

16. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten in hoger beroep te worden veroordeeld. Over de proceskosten in beroep heeft de rechtbank al beslist.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem ongegrond;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak;

III. verklaart het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 2 tegen het besluit van 18 september 2015 ongegrond;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Haarlem tot vergoeding van bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid appellant 2 in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.488 (zegge: veertienhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Haarlem een griffierecht van € 497 (zegge: vierhonderdzevenennegentig euro) wordt geheven.

Noot

1. De uitspraak *Supermarkt Haarlem* is niet alleen van belang in verband met de toets aan het normaal maatschappelijk risico (zie daarover AB 2016/363) maar ook in verband met de toegevoegde waarde van verordeningen en/of beleidsregels over nadeelcompensatie voor de rechtsbescherming bij de bestuursrechter. Dat thema wordt in deze annotatie besproken, waarbij ik ook de uitspraak *Vereniging Stop Awacs Overlast/Minister van I&M* (ook gepubliceerd in *Gst.*

2016/108, m.nt. L.J.M. Timmermans) ter sprake breng.

2. Het geschil waarover partijen in deze zaak twisten zou er eigenlijk helemaal niet moeten zijn. Wanneer een bestuursorgaan uit eigen beweging een nadeelcompensatieverordening opstelt, dan beoogt het daarmee vooral om de procedurele hindernissen die volgen uit de jurisprudentie inzake het zelfstandig nadeelcompensatiebesluit weg te nemen. De eis van processuele connexiteit staat er immers aan in de weg dat besluiten op verzoeken om nadeelcompensatie naar aanleiding van feitelijk handelen ontvankelijk zijn voor bestuursrechtelijk bezwaar en beroep. Om discussie over het al dan niet appellabel zijn van schriftelijke beslissingen op verzoeken om nadeelcompensatie te voorkomen, bevatten veel gemeentelijke verordeningen de clausule dat bestuursorganen de schade vergoeden die ontstaat in het kader van de uitoefening van een rechtmatige 'publiekrechtelijke bevoegdheid of taak'. Maar omdat nadeelcompensatie, in elk geval voor veel decentrale overheden, een leerstuk is dat vooral aan de orde is bij werkzaamheden aan de infrastructuur, vinden sommige gemeenten het voldoende om verordeningen te maken die beogen om alleen voor dit type werkzaamheden bestuursrechtelijke rechtsbescherming te waarborgen. De in deze zaak centraal staande Nadeelcompensatieverordening Infrastructurale Werken 2005 is zo'n regeling: zij ziet op schade ten gevolge van 'infrastructurale werken', welk begrip in de verordening nader is omschreven als 'de door of in opdracht van de gemeente Haarlem uit te voeren infrastructurale werken van substantiële omvang en duur in het publieke belang'. Vergelijkbare gemeentelijke verordeningen bestaan in Alkmaar, Nijmegen, Eindhoven en Tynaarlo.

3. Ondernemers zijn met een verordening van dit type niet per definitie geholpen, nu geschillen over de afbakening al snel op de loer liggen. In casu was op zichzelf niet in geschil dat de schade voortvloeide uit infrastructurale werkzaamheden: de afsluiting van een weg in verband met de vervanging van een riolering en de aanleg van een zgn. 'bergbezinkbassin'. Het college erkende ook dat de werkzaamheden een substantiële omvang hadden, maar deze waren in zijn visie niet lang genoeg om een beroep te kunnen doen op de verordening. Noch de tekst van de verordening zelf, noch haar toelichting maakt duidelijk wat precies onder 'werkzaamheden aan de infrastructuur van substantiële omvang en duur' moet worden verstaan. Blijkens de toelichting heeft het college zich hierop welbewust niet willen toelagen, om zo een 'individuele belangenafweging' mogelijk te maken. Wel wordt uit de toelichting duidelijk dat het college de regel hanteert dat het

'eigen risico' groter is naar mate de infrastructuurele maatregel minder lang duurt. Het criterium van 'substantiële omvang en duur' moet tegen die achtergrond worden gezien: schade die niet 'langdurend' is en die niet van 'substantiële omvang' is, behoort in de visie van het college tot het normaal maatschappelijk risico van de ondernemer. Aan dit beleid kleven zowel materiële als procedurele gebreken. Materiële: er is geen regel die bepaalt dat werkzaamheden van een bepaalde duur per definitie tot het normaal maatschappelijk risico kunnen worden gerekend. Dit vergt een individuele afweging van alle relevante omstandigheden van het geval, waarbij in het bijzonder de aard en de omvang van de schade niet buiten beschouwing kunnen blijven, zodat standaardtermijnen in (al dan niet gepubliceerde) regels, overwegingen in toelichtingen of vaste gedragslijnen al snel in strijd zijn met het *égalité*-beginsel, zo maakt de Afdeling in r.o. 8.1 duidelijk (vgl. ook Rb. Arnhem 14 december 2004, ECLI:NL:RBARN:2004:AR8060). Bekend is dat de Afdeling zelfs bij schade na 26 dagen aannam dat de schade boven het normale ondernemersrisico (in casu van een tankstation) uitsteeg (ABRvS 15 december 2004, AB 2005/268, m.nt. NV). Weliswaar ging het daarin om een zaak waarin de ondernemer geheel niet bereikbaar was – dat is waarschijnlijk het soort 'individuele afweging' dat het college wenste te kunnen maken – maar de Afdeling laat duidelijk blijken dat dit soort afwegingen thuis horen bij een op het individuele geval toegesneden toets aan het normaal maatschappelijk risico, en niet bij het bepalen van het toepassingsbereik van de verordening zelf.

4. De uitspraak is echter vooral interessant vanwege haar procesrechtelijke implicaties. De benadering van de Afdeling is vooral gericht op het bieden van effectieve rechtsbescherming, met voorbijgaan aan formele vereisten. Hoe anders is de opstelling van het college van B&W, dat maar één doel voor ogen lijkt te hebben: het sturen van de claim naar de burgerlijke rechter. Daartoe werpt het appellant tegen geen uitdrukkelijk beroep te hebben gedaan op de verordening en evenmin de op grond daarvan verschuldigde leges te hebben betaald. Dit terwijl het college in het primaire besluit nog inhoudelijk op de zaak is ingegaan, stellend dat de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt en dus op grond van het *égalité*-beginsel niet hoeft te worden vergoed. Het bezwaar wordt echter niet-ontvankelijk verklaard door een onjuiste en orwelwillende interpretatie van de verordening, die ook na de uitspraak van de rechtbank tot in hoger beroep wordt verdedigd. Het college stelde zich op het standpunt dat de Verordening alleen van toepassing zou zijn als de werkzaamheden 'meerdere jaren' duren, terwijl

de werkzaamheden in dit geval slechts marginaal langer dan een jaar duurden. Nu de verordening niet van toepassing was en de schadeoorzaak als feitelijk handelen moest worden aangemerkt, zou het bezwaar tegen het primaire besluit niet-ontvankelijk zijn, zodat eiser de civiele rechter zou moeten adieren. In beroep maakt de rechtbank met deze redenering korte metten door te overwegen dat het college wel degelijk, zij het impliciet, aan de verordening toepassing had gegeven: de feiten konden in de visie van de rechtbank niet anders worden geduid dan dat verweerder in materieel opzicht de verordening heeft toegepast teneinde te beoordelen of eiseres in aanmerking kwam voor een vergoeding (Rb. Noord-Holland 7 april 2015, ECLI:NL:RBNHO:2864). En ook bij de Afdeling krijgt het college ervan langs: de door het college aangevoerde gronden kunnen op geen enkele wijze standhouden. De Afdeling constateert dat de gestelde schade het gevolg is van feitelijke uitvoeringshandelingen en de verordening duidelijk op dat soort werkzaamheden ziet, dat het college zelf op de nadeelcompensatieverordening heeft gewezen toen het bij eiser nadere gegevens opvroeg en dat een restrictieve uitleg van het toepassingsbereik van de nadeelcompensatieverordening in het licht van de Wet nadeelcompensatie niet voor de hand ligt. Terecht, want de opstelling van de gemeente tijdens deze procedure valt moeiteloos onder 'het soort juristerij dat juristen door de eeuwen heen een slechte naam heeft bezorgd' (Verheij, noot onder ABRvS 23 juli 2003, AB 2004/275).

5. De meer algemene les die deze uitspraak leert is dat een verzoek om nadeelcompensatie aan een nadeelcompensatieverordening (of een gepubliceerde beleidsregel) moet worden getoetst wanneer de schadeoorzaak binnen het bereik van die regeling valt, ook wanneer de aanvrager geen uitdrukkelijk beroep op die regeling heeft gedaan. De recente, ook in deze AB opgenomen uitspraak ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:963 voegt hieraan nog iets toe: wanneer de gelaedeerde geen beroep doet op een regeling over nadeelcompensatie en *evenmin stelt welke maatregelen de schade hebben veroorzaakt*, volgt uit art. 3:2 Awb dat het bestuursorgaan dat over een gepubliceerde beleidsregel over nadeelcompensatie beschikt, de appellant in de gelegenheid stelt om te specificeren van welke rechtmatige uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak de schade een gevolg is. In laatstgenoemde zaak hadden appellanten slechts in algemene zin melding gemaakt van 'overlast door vluchtbewegingen van AWACS-vliegtuigen'; nu de staatssecretaris over een nadeelcompensatiebeleidsregel beschikte, had zij het bezwaar niet niet-ontvankelijk mogen verklaren op grond

van de enkele stelling dat 'vluchtbewegingen' niet zijn aan te merken als de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid of taak. De Afdeling gaat zelfs nog verder door de minister niet alleen te verplichten bij appellanten navraag te doen welke maatregelen de schade zouden kunnen hebben veroorzaakt, maar te stellen dat het 'in de omstandigheden van dit geval' op de weg van de staatssecretaris lag om zo nodig zelf nader te onderzoeken of een rechtmatige taak- of bevoegdheidsuitoefening de gestelde schade zou kunnen hebben veroorzaakt en zo mogelijk het verzoek om nadeelcompensatie af te doen op basis van de regeling. Met name deze laatste overweging gaat ver, maar zij moet waarschijnlijk worden verklaard door de complexiteit van de casus, nu het voor de gemiddelde burger niet aanstonds duidelijk zal zijn welke rechtmatige taak- of bevoegdheidsuitoefening aan geluids- overlast door vliegtuigen ten grondslag zal liggen. De uitspraak doet mijns inziens dan ook niet af aan de – ook in art. 4:127 onder a Awb neergelegde – hoofdregel dat het in eerste instantie op de weg van de aanvrager ligt om in zijn aanvraag aan te duiden wat de schadeveroorzakende gebeurtenis is. Ook doen deze uitspraken niet af aan de noodzaak om zo specifiek mogelijk aan te geven waarin de schade gelegen is. Onvoldoende is een e-mailbericht waarin in zeer algemene bewoordingen en zonder enige onderbouwing wordt verzocht om vergoeding van planschade en/of nadeelcompensatie. Dat hoeft voor het bestuursorgaan dus nog geen aanleiding te zijn om zelf een onderzoek in te stellen (ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2245).

6. Bestaat geen wettelijke regeling en evenmin een beleidsregel voor nadeelcompensatie, dan kan het bestuursorgaan zich nog steeds 'verschuilen' achter de Van Vlodrop-rechtspraak en is een beslissing op een verzoek om nadeelcompensatie alleen ontvankelijk voor bezwaar en beroep als de schadeoorzaak dit ook was (zie uitvoerig de noot van Timmermans in *Gst.* 2016/108). Met de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie zullen geschillen over het bereik van nadeelcompensatieregelingen gelukkig minder voorkomen. Wel voorzie ik nog de nodige jurisprudentie over de manier waarop bestuursorganen verzoeken om schadevergoeding moeten duiden. Het spreekt aan dat de Afdeling, tot de inwerkingtreding een feit is, bereid is de 'geest' van de Wet nadeelcompensatie anticiperend toe te passen. Een welwillende en dus extensieve lezing van schadeoorzaken die zijn opgesomd in een verordening hebben we overigens ook in eerdere jurisprudentie gezien. Wanneer een regeling vergoeding mogelijk maakt van schade die 'rechtstreeks het gevolg is van het project', valt in de visie van de Afdeling

niet in te zien dat daar niet ook de schade door omzetzijding na afloop van de werkzaamheden in het kader van het project onder zou vallen (ABRvS 30 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AI0551). Met een beroep op een 'redelijke uitleg' van de Verordening heeft de Afdeling voorts betoogd dat onder het begrip 'schade als gevolg van de aanleg van de Noord-Zuidlijn' ook schade ten gevolge van *vertraging* bij de aanleg moet worden verstaan (ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7607). Met het oog op een doeltreffende bestuursrechtelijke rechtsbescherming spreken deze uitspraken aan, maar dat betekent niet dat er geen grenzen zijn. Te wijzen valt op ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6313, waarin de Afdeling moest oordelen over de reikwijdte van de Nadeelcompensatieverordening gemeente Nijmegen 1999, die een identiek bereik kende als de Haarlemse verordening. De Afdeling oordeelde, onder verwijzing naar de toelichting bij de verordening, dat de afsluiting van een voetgangerspassage weliswaar gevolgen had voor de verkeersbewegingen van voetgangers rond het gemeentehuis, maar het gevolg was van de interne verbouwing en herinrichting van het gemeentehuis en zelf niet was te beschouwen als de feitelijke uitvoering van werkzaamheden met betrekking tot de infrastructuur. Zou de Afdeling tegen de achtergrond van de Wet nadeelcompensatie ook bereid zijn om het begrip 'infrastructurele maatregel' zo te interpreteren dat daaronder ook handelingen vallen die niet als zodanig kwalificeren maar wel tot een vergelijkbare schade leiden, zodat ook de Nijmeegse ondernemer op de Verordening een beroep kan doen? Dat lijkt mij een brug te ver. Genoeg redenen dus voor de minister van Veiligheid & Justitie om eindelijk eens haast te maken met de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie.

M.K.G. Tjepkema